

DOI: 10.12731/2070-7568-2016-4-155-168

УДК 336.02, 336.1

НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ РЕГЛАМЕНТАЦИИ ВНЕШНЕТОРГОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ЦЕЛЯХ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ (ФИНАНСОВО-НАЛОГОВОЙ) БЕЗОПАСНОСТИ

Максимов Ю.А.

В статье автором исследуются вопросы совершенствования налогообложения внешнеторговой деятельности в зависимости от состояния мировой конъюнктуры. В статье предлагается авторская концепция налогообложения внешней торговли, а также формулируются предложения по совершенствованию налогообложения в исследуемой сфере.

Ключевые слова: финансовая деятельность; финансы; налогообложение; внешнеторговая деятельность; конкурентоспособность; доходы государства; финансовая и налоговая политика.

THE DIRECTIONS OF IMPROVEMENT OF THE REGULATION OF THE FOREIGN TRADE ACTIVITY OF THE RUSSIAN FEDERATION FOR ENSURING ECONOMIC (FINANCIAL AND TAX) SECURITY

Maksimov Yu.A.

In this article the author examines the issues of improving the taxation of foreign trade activity, depending on the state of the global environment. In the article the author offers a concept of foreign trade taxation and makes proposals on improvement of taxation in the study area.

Keywords: *financial; Finance; taxation; foreign trade activity; competitiveness; government revenue; financial and tax policy.*

Одной из главных задач современного развития экономики в условиях экономического кризиса, а также применения экономических санкций, является обеспечение экономической безопасности, как состояния защищенности экономики страны от внутренних и внешних угроз.

В государственной стратегии экономической безопасности¹ отмечено, что без обеспечения заданного уровня пороговых значений экономической безопасности практически невозможно решить ни одну из задач, стоящих перед страной, как во внутригосударственном, так и в международном плане. Особо пострадала в современных условиях развития экономики финансово-бюджетная сфера, что характеризуется не только замораживанием индексаций выплат из бюджета, но также сворачиванием некоторых инвестиционных направлений.

Целью государственной деятельности в финансовой сфере является обеспечение такого уровня развития экономики, при котором создавались бы приемлемые условия для жизни и развития личности, социально-экономической и военно-политической стабильности общества и сохранения целостности государства, успешного противостояния влиянию внутренних и внешних угроз.

Одними из ключевых условий достижения указанной цели являются, во-первых, соответствие государственного бюджета реальным потребностям, связанным с решением перечисленных задач, а во-вторых – его фактическое наполнение денежными средствами.

Проблема обеспечения заданного уровня экономической безопасности государства в налоговой сфере уже затрагивалась отдельными исследователями. Так, например, в Послании Президента РФ отмечалось, что

¹ Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года». Опубликовано 19 мая 2009 г. Российская газета.

финансовая устойчивость и независимость страны абсолютно связаны между собой².

Президентом РФ была поставлена задача существенно ужесточить контроль за движением государственных средств и сформировать единый, целостный механизм администрирования налоговых, таможенных и других фискальных платежей.

В связи с расширением интеграционных процессов, созданием Евразийского экономического союза, усложнением экономических и правовых механизмов регулирования внешнеторговой деятельности в целях обеспечения экономической (финансово-бюджетной) безопасности, а также обеспечения задач бюджетно-налоговой политики государства можно назвать ряд направлений, связанных с решением наиболее актуальных на сегодняшний день проблем таможенной политики России.

Так в целях более полной постановки задач обеспечения финансово-бюджетной безопасности на федеральном уровне и выполнения задач обеспечения финансовой устойчивости предлагается следующее нормативное определение:

«Финансово-бюджетная безопасность государства представляет собой такое состояние защищенности финансовых централизованных федеральных и централизованных региональных фондов государства, при котором обеспечивается готовность финансово-бюджетной системы государства к своевременному и полному финансовому обеспечению всех экономических потребностей в размерах, достаточных для поддержания необходимого уровня экономической и военной безопасности страны».

Среди основных направлений, связанных с решением наиболее актуальных на сегодняшний день проблем таможенной политики России можно выделить следующие:

1. защита государственного национального экономического и финансового суверенитета;

² Официальный сайт Президента РФ. Kremlin.ru. Текст Послания Президента Федеральному Собранию на 2016 год (полный текст).

2. необходимость совершенствования регулирования внешнеторговой деятельности как на уровне государства, так и на уровне Евразийского экономического союза, особенно в условиях процесса глобализации финансовой сферы экономики;
3. совершенствование регламентации и обеспечение тесного взаимодействия федеральной таможенной и налоговой службы в новых экономических условиях ведения внешнеторговой деятельности, связанной, прежде всего с созданием единого механизма администрирования налоговых и таможенных платежей, взимаемых в ходе осуществления внешнеторговой деятельности как неотъемлемой составляющей финансовой безопасности государства;
4. уточнение и легитимация в законодательном порядке понятия «единая система администрирования таможенных и налоговых платежей» и создание согласованной правовой регламентации данного вида деятельности при осуществлении выполнения своих функций ФТС и ФНС в условиях применения правовых норм и правил ВТО, Евразийского экономического союза и национального законодательства;
5. Разработка финансово сбалансированного механизма налогообложения внешнеторговой деятельности для обеспечения взаимовыгодного международного сотрудничества и консолидации системы налоговых и неналоговых доходов федерального бюджета в сфере внешнеторговой деятельности в условиях функционирования Евразийского экономического союза;
6. Оптимизация налоговой системы Российской Федерации в условиях комбинированного международно-национального правового регулирования таможенно-тарифной системы и таможенных режимов (процедур) применительно к современным реалиям в целях обеспечения финансово-бюджетной безопасности страны;
7. Совершенствование национальных экономических и правовых механизмов финансовой деятельности ФТС в сфере осуществления внешней торговли.

На сегодняшний день для России необходима политика обдуманного разумного проведения оптимизации налоговой системы и выполнения различных «налоговых манёвров», особенно если учитывать, что формирование Евразийского экономического союза и участия страны в ВТО происходило в достаточно сжатые сроки и практически все механизмы, регулирующие внешнеторговую деятельность требуют серьезной доработки с использованием системного подхода. Для сравнения: нормативно-правовая база таможенного пространства Евросоюза готовилась более 20 лет, так как регулирование мировых товаропотоков – задача крайне сложная и противоречивая.

Так, например, уже после завершеного создания нормативной базы функционирования единого европейского рынка, в период от 2008 года с начала финансового кризиса и по настоящее время Евросоюз решает проблемы разрыва внутреннего налогового законодательства, обеспечивающего проведение бюджетной политики стран-участниц и внешнеторгового и валютно-финансового законодательства Евросоюза, обеспечивающего функционирование единого экономического пространства. И речь в настоящее время идет либо о применении единых для всех стран Евросоюза правовых механизмов регулирования бюджетной деятельности во всех странах с потерей по существу финансового и части национального суверенитета, либо о распаде всей еврозоны и возвращение к национальным механизмам правового регулирования.

Вступление России в ВТО, которое по ряду некоторых признаков можно оценить, как скорее политическое решение, также накладывает свой отпечаток на формирование инструментов экономического регулирования внешней торговли страны и её партнеров по международным отношениям, особенно в условиях, когда в Таможенном союзе и теперь в Евразийском экономическом союзе участвуют страны. Которые не являются членами ВТО.

В этих условиях возникают реальные угрозы экономической безопасности государства в бюджетно-налоговой сфере, среди которых можно выделить следующие:

1. Уклонение от налогообложения в результате умышленного сокрытия доходов, получаемых в ходе осуществления внешнеторговой деятельности, в том числе путем необоснованного возврата НДС из бюджета, а также путем изменения резидентства субъектов ВЭД в целях оптимизации налогообложения в условиях офшорных зон. Неизбежным следствием потери доходов от внешнеэкономической деятельности является перекладывание налогового бремени на другие сектора экономики, более узкий сектор и круг налогоплательщиков, в результате чего для них создается чрезмерное налоговое давление на бизнес и население. Одна из серьезных задач в этой сфере заключается в оптимизации норм налогового законодательства и определение критериев, в соответствии с которыми будет обеспечен заданный уровень фискальных доходов от внешнеторговой деятельности (далее ВТД);

2. Сохранение достаточно широкой зоны теневой и криминальной внешней экономики в сфере внешней торговли (включая в значительной степени сектор транснациональных корпораций), «освобождающей» себя от налогообложения посредством изощренных и постоянно совершенствуемых финансовых, правовых, учетных, информационных и организационных «технологий»;

3. Отсутствие реальной экономической экспертизы и оценки принимаемых государственных мер по регулированию внешней торговли с точки зрения соблюдения пороговых значений экономической (финансово-бюджетной) безопасности, устойчивости налоговой системы страны и эффективности применяемой налоговой политики.

Одним из традиционных и наиболее трудно выявляемых и документируемых способов уклонения от налогообложения и от налогового контроля – использование фирм, зарегистрированных в зарубежных и отечественных офшорных зонах, а также анонимных структур и фирм-однодневок. Несмотря на кажущиеся внешние различия в применении данных способов уклонения от налогообложения, все они направлены на то, чтобы вывести из-под контроля компетентных фискальных и правоохранительных органов часть наиболее сомнительных либо незаконных

финансово-хозяйственных операций, а также максимально затруднить документирование и доказывание фактов, выявленных по ним налоговых и иных экономических преступлений.

Кроме того, офшорные компании служат одним из наиболее часто используемых инструментов для вывода капиталов за рубеж и их последующего реинвестирования.

В течение последних нескольких лет в условиях финансового кризиса всеми странами мира обращалось внимание на противодействие уклонению от национального налогообложения путем концентрации доходов в низконалоговых юрисдикциях, законодательство которых не предусматривает норм по раскрытию информации о налогоплательщиках налоговым органам других стран. Данное направление национального нормотворчества является одним из основных элементов налоговой политики многих стран ОЭСР.

Российская Федерация также предпринимает усилия в этом направлении, при этом в настоящее время список офшорных юрисдикции, предоставляющих льготные условия налогообложения зарегистрированным в них фирмам и отказывающихся сообщать информацию о них налоговым ведомствам других стран, существенно сужается в связи с ужесточением требований ЕС, а также в следствии вступления России в ВТО. Именно поэтому необходима выработка новых положений в налоговое законодательство, регулирующее, в том числе отношения в сфере внешней торговли между государством и участниками торговли-резидентами стран низконалоговой юрисдикции.

Налоговый комитет ООН, проводящий работу по совершенствованию налогового законодательства, а также разрабатывающий различные модельные налоговые законы, к сожалению, не в полной мере является эффективным субъектом налогового регулирования. Обладая достаточно скудными начальными данными, он разрабатывает глобальные налоговые стандарты, разработанные богатыми странами через OECD, и стремится приспособить их под требования развивающихся стран, чтобы лучше защитить их экономические и финансовые интересы. Так налоговый комитет ООН производит разработку образцовых налоговых согла-

шений и модельных кодексов, используемых развивающимися странами, при заключении налоговых соглашений с богатыми странами.

Увеличение несбалансированности налогового законодательства между странами участниками внешней торговли за 2010–2011 гг. привело к получению США 664 миллиардов долларов от развивающихся стран как экономически господствующей страны. «Вместо того, чтобы пытаться возместить часть недополученных доходов, международное налоговое законодательство налогов кодекс стало инструментом обострения проблем налогообложения» отметил Л.Х. Саммерсом³. Далее он отметил: «Это неравенство, в свою очередь, подрывает политическую поддержку экономики конкурентного рынка, которая способствует экономическому росту. Делая нашу систему налогообложения более прогрессивной, мы можем помочь всем странам прийти к огромной выгоде, произведенной экономикой, создавая политические и экономические условия для устойчивого роста»⁴.

«Налоговое законодательство может быть эффективным инструментом в осуществлении социальной политики, если оно применяется мудро и взвешено» отметил Джейсон Фурман, директор Гамильтонского Проекта⁵.

Введение прогрессивной системы налогообложения, по мнению налоговых специалистов США, приводит к более широкому использованию национальной финансовой системы и более широко по мнению специалистов Гамильтонского проекта уменьшает неравенство между налогоплательщиками различных стран⁶.

³ Лоуренс Х. Саммерсом, руководитель Гамильтонского Проекта США. Статья «Гамильтонский проект: реформы к американской системе налогообложения в сегодняшней мировой экономике» (на англ. языке) http://economistsview.typepad.com/economistsview/2007/06/the_hamilton_pr.html. 16.06.2016 г.

⁴ Лоуренс Х. Саммерсом, руководитель Гамильтонского Проекта США. Статья «Гамильтонский проект: реформы к американской системе налогообложения в сегодняшней мировой экономике» (на англ. языке) http://economistsview.typepad.com/economistsview/2007/06/the_hamilton_pr.html. 16.06.2016 г.

⁵ Там же.

⁶ Там же.

Но прогрессирующий процесс интеграции и глобализации внешне-торговых отношений, а также развивающиеся тенденции технического прогресса, финансовых преобразований, способствуют возрастающему налогово-доходному неравенству, а также ставят новые задачи для совершенствования механизма прогрессивного налогообложения.

Если говорить об опыте развития налогового законодательства ЕС, то в данном случае настоящее время почти все страны применяют раздельное налогообложение доходов с использованием более низкой фиксированной ставки для дохода на капитал, включая дивиденды, а также сниженную ставку для дивидендов или частичное освобождение полученных дивидендов от налогов.

Т.е. в Европейском Союзе имеет место более или менее спонтанная гармонизация режимов налогообложения дивидендов. Особое место в ЕС среди решений в сфере налогообложения стоит отметить решение ЕС о недискриминации и свободе учреждения коммерческих предприятий. Так в сентябре 2003 года ЕС вынес решение по делу Босал Холдинг БВ (С-168/01). Суть дела в том, что резиденту Нидерландов было отказано в вычете расходов на зарубежную дочернюю компанию из прибыли компании, полученной в Нидерландах. Следует отметить, что в Нидерландах прибыль компании, полученная от деятельности за пределами страны, исключается из налогообложения. На основании того, что доходы налогоплательщика из-за рубежа налогообложению не подлежат, ему было отказано в возможности вычета расходов, связанных с получением таких доходов, из доходов, полученных от деятельности компании в Нидерландах. ЕС пришел к выводу, что такой подход нарушает принцип свободы учреждения коммерческих предприятий, так как учреждение дочерней компании при таких условиях в Нидерландах более выгодно учреждения дочерней компании в другой стране ЕС⁷.

Как следствие, несколько стран ЕС пересмотрели свои правила о капитализации доходов от внешнеторговой деятельности и распространили их

⁷ X. Хамакерс. Тенденции развития налогообложения в Европе. International Tax Glossary, IBFD, Амстердам, 2001. (на англ. языке).

на случаи предоставления займов акционерами-резидентами. Нидерланды ввели законодательство о «тонкой капитализации», чтобы компенсировать негативный бюджетный эффект от решения ЕС по делу Босал Холдинг БВ. Таким образом, в обоих случаях решения ЕС привели к устранению препятствий в функционировании общего рынка и расширению сферы применения мер, направленных на борьбу с уходом и уклонением от налогообложения, к которым традиционно относятся нормы «тонкой капитализации».

В ближайшее время страны-участницы Евразийского экономического союза обязаны привести свое внешнеторговое законодательство в полное соответствие с нормами Евразийского экономического союза и ГАТТ 1994 г. (ВТО).

Применение оптимизированной налоговой политики в сфере государственного регулирования внешнеторговой деятельности соответствует стратегическим целям развития экономики России и должны быть направлены на создание долгосрочных институциональных стимулов для органов власти и управления в проведении структурных реформ, обеспечения устойчивого развития, конкурентоспособности и безопасности.

Управление финансовыми потоками при осуществлении государственного регулирования внешней торговли должно быть основано на сочетании принципов экономической эффективности, бюджетной ответственности, обеспечения финансово-бюджетной безопасности.

Обеспечение финансово-бюджетной безопасности в рамках государственного регулирования внешней торговли, включая стадии формирования бюджетно-налоговой политики, исполнения бюджета, учета и контроля, является приоритетным направлением экономической деятельности государства.

Особое значение финансово-бюджетной безопасности в данной сфере обусловлено рядом проблем в финансовой сфере страны в целом:

- финансово-банковская система базируется на смешанной системе денежного обращения, что порождает «бегство» капитала и уязвимость внутреннего денежного обращения, особенно в ходе осуществления внешнеторговых операций;

- современная финансово-банковская система сформировалась в условиях высокой инфляции. К новой экономической ситуации, характеризующейся относительной стабилизацией цен и умеренной инфляцией, она не приспособлена;
- законодательная база системы государственного регулирования внешнеторговой деятельности в условиях Евразийского экономического союза не отличается полнотой, особенно в сфере регламентации налоговых отношений, которая зачастую базируется только на догматическом применении национальных налоговых законов;
- отсутствует единая система внешнеторгового, таможенного, валютного и др. направлений государственного регулирования в рамках формирования Евразийского экономического союза и функционирования единого экономического пространства;
- отсутствует единый системный административный контроль за операциями хозяйствующих субъектов на отдельных товарных и финансовых рынках, осуществляемых в ходе внешнеторговой деятельности.

Для создания эффективной системы государственного развития финансовой деятельности в сфере внешней торговли Российской Федерации необходимо создание сбалансированной системы государственного регулирования налоговых отношений, возникающих в ходе ВТД и учитывающей обеспечение экономической (финансово-бюджетной) безопасности.

Так, учитывая изменение объема налоговых и неналоговых поступлений от внешнеторговой деятельности в федеральный бюджет Российской Федерации в последние годы вызванное влиянием нестабильности экономической конъюнктуры необходимо сформулировать концепцию совершенствования государственного регулирования внешнеторговой деятельности в целях обеспечения экономической (финансово-бюджетной) безопасности:

1. Учитывая, что государственное регулирование внешнеторговой деятельности осуществляется исходя из трех основных уровней регламентации (требования норм и правил ВТО, международные соглашения,

в рамках Таможенного союза и ЕЭП; уровень национального законодательства, принимаемый в рамках участия России в международных экономических интеграционных объединениях) национальный уровень регулирования внешнеторговой деятельности должен отвечать требованиям вышестоящих уровней и необходимости защиты экономической безопасности государства в бюджетной сфере.

2. Тарифное регулирование, осуществляемое в соответствии с международными нормами в общем случае направлено на снижение фискальной нагрузки на субъектов-участников ВТД и в том числе на снижение средневзвешенного объема таможенных пошлин, поступающих в бюджет, а значит необходимо разработка экономических механизмов, сглаживающих данный процесс и обеспечивающий заданный уровень финансово-бюджетной безопасности.

3. Снижение таможенных тарифов неминуемо приводит к снижению неналоговых доходов от внешнеторговой деятельности в бюджет государства, что ведет к необходимости увеличения объема налоговой нагрузки на субъекты ВТД, что влияет на защищенность национальных резидентов, так, увеличение налоговой нагрузки на субъекты ВТД приведет к уменьшению как количества самих хозяйствующих субъектов, так и объема, перемещаемого через таможенную границу товара. Следовательно, необходима разработка экономических механизмов поддержки национальных субъектов-участников ВТД в рамках действующей государственной налоговой политики.

4. Обложение внешнеторговой деятельности внутренними налогами осуществляется в соответствии с Налоговым кодексом РФ, т.е. в соответствии с внутренним национальным законодательством. Помимо таможенной пошлины при перемещении товаров через таможенную границу взимаются НДС и акцизы. Так как указанное положение дел в области государственного регулирования ВТД позволяет варьировать налоговый механизм, то экономические механизмы должны быть направлены на поддержку субъектов, осуществляющих ВТД в сфере инновационных

технологий, товаров высокой степени переработки и т.д. с одной стороны, а с другой стороны направлен на увеличение налогового бремени экспорта товаров с низкой степенью переработки, сырья, а также товаров в импорте которого государство не заинтересовано, так как его ввоз может составить сильную конкуренцию национальным производителям.

5. При формировании государственной налоговой политики в области налогообложения внешней торговли необходимо учитывать, что законодатель должен соблюдать нормы и принципы ВТО, в соответствии с которыми не допускается дискриминации в отношении иностранных субъектов внешне-торговой деятельности, т.е. применение налогового механизма должно распространяться на все субъекты ВТД, независимо от резидентства, но с учетом льгот и преференций, оказываемых национальному налогоплательщику.

6. При формировании системы налогообложения ВТД в соответствии с национальным законодательством следует соблюдать сбалансированное введение тех или иных новаций, которое позволит учитывать наличие налоговой конкуренции в рамках глобализационных процессов как по видам деятельности, так и по видам товаров, перемещаемых через таможенную границу.

7. Учитывая вышеизложенное следует произвести изменения налогового законодательства, направленные на повышение уровня защиты национального производителя как резидента бюджетной системы РФ, а также на обеспечение заданного уровня бюджетных доходов от внешне-торговой деятельности и сформированных критериев финансово-бюджетной безопасности государства.

Список литературы

1. Официальный сайт Президента РФ. Kremlin.ru. Текст Послания Президента Федеральному Собранию на 2016 год (полный текст).
2. Лоуренс Х. Саммерсом, руководитель Гамильтонского Проекта США. Статья «Гамильтонский проект: реформы к американской системе налогообложения в сегодняшней мировой экономике» (на англ. языке) http://economistsview.typepad.com/economistsview/2007/06/the_hamilton_pr.html

3. Хамакерс Х. Тенденции развития налогообложения в Европе. International Tax Glossary, IBFD, Амстердам, 2001. (на англ. языке). С. 230–234.

References

1. The official website of the Russian President. Kremlin.ru. The text of the Message to the Federal Assembly in 2016 (full text).
2. Lawrence H. Summers, head of the Hamilton Project the United States. The article “the Hamilton project: reforms to the American system of taxation in today’s global economy”. http://economistsview.typepad.com/economistsview/2007/06/the_hamilton_pr.html
3. Hamakers H. Development trends of taxation in Europe. International Tax Glossary, IBFD, Amsterdam, 2001, pp. 230–234.

ДАННЫЕ ОБ АВТОРЕ

Максимов Юрий Анатольевич, заведующий кафедрой правового обеспечения ВЭД, кандидат экономических наук, кандидат технических наук, доцент
Санкт-Петербургский имени В.Б.Бобкова филиал российской таможенной академии
ул. Софийская, 52А, г. Санкт-Петербург, 192241, Российская Федерация
maximoff2000@mail.ru

DATA ABOUT THE AUTHOR

Maksimov Yuri Anatolyevich, Head of the Department of Legal Support of Foreign Trade Activities, Candidate of Economic Sciences, Candidate of Technical Sciences, Associate Professor
St. Petersburg name of V. B. Bobkov of branch of the Russian Customs Academy
52A, Sofiyskaya Str., St. Petersburg, 192241, Russian Federation
maximoff2000@mail.ru